

Е.Е. Ваксова,

канд. экон. наук, заместитель генерального директора
Центра исследования бюджетных отношений

Эффективность и результативность в бюджетном процессе



Важнейшие принципы осуществления бюджетного процесса закреплены в ст. 28 Бюджетного кодекса РФ, которая предписывает расходование бюджетных средств на основе принципа результативности и эффективности их использования. Данный принцип предполагает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств.

Понятие “результативность”, как правило, предполагает ответ на вопрос: достигнут результат или нет. Возможны ситуации, когда результат достигнут только в какой-то части, тогда результативность будет измеряться в процентах. Понятие “эффективность” значительно сложнее и многограннее. Для расчета эффективности используется формула, отражающая соотношение полученного результата и затраченных ресурсов. При этом важно понимать, что само по себе полученное значение эффективности не показательно. Оценить эффективность можно только двумя основными способами: во времени (т. е. сопоставить с прошлым периодом) или в сравнении с аналогичными значениями у сопоставимого “конкурента” (соседнего региона, частных компаний относительно государственных учреждений, однотипных государственных учреждений между собой, между органами местного самоуправления и т. д.). Только тогда полученное значение эффективности станет информативным и позволит принять решение о перераспределении ресурсов.

Область значений эффективности и результативности расходов в государственном секторе шире, чем в корпоративном. В корпоративном секторе они исчисляются стандартными формулами фондоотдачи/фондоёмкости, тогда как в государственном секторе появляется дополнительная, не менее важная характеристика – удовлетворенность потребителей. При этом эта удовлетворенность нередко превышает по значимости рассчитываемую эффективность. Несомненно, наличие столь сложного для анализа элемента делает оценку эффективности и результативности бюджетных расходов значительно более субъективной и нестандартизируемой.

Повышение эффективности и результативности не всегда и совершенно необязательно должно приводить к сокращению расходов. Обратная трактовка этого принципа является одной из наиболее распространенных ошибок. Значительное число

специалистов органов государственной власти и местного самоуправления считают, что внедрение тех или иных процедур, связанных с повышением эффективности и результативности, обязательно повлечет за собой снижение финансовой нагрузки на бюджет по соответствующему направлению. Отсутствие же сокращения расходов нередко рассматривается как подтверждение ненужности и нецелесообразности проводимых изменений, что в корне неверно. Несомненно, **значимое повышение эффективности и результативности в условиях постоянного недофинансирования, сложившегося, например, в большинстве муниципальных образований России, может осуществляться нередко только при условии привлечения дополнительных финансовых ресурсов.** В то же время это не значит, что в условиях нехватки бюджетных средств нет смысла проводить мероприятия по повышению эффективности и результативности. В такой ситуации мероприятия должны быть направлены на продуманное перераспределение бюджетных расходов между направлениями и отлаживание бюджетных процедур.

Следует отметить, что рассматриваемый принцип был сформулирован и внесен в Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ) лишь в 2007 г. в рамках реализации бюджетной реформы в Российской Федерации. Именно вопросы повышения эффективности и обеспечения результативности расходования бюджетных средств легли в основу масштабных реформ в сфере государственного управления, реализуемых в России в последнее десятилетие.

К 2010 г. появилась возможность подвести некоторые итоги реформирования и ответить на вопрос: какие предпосылки были созданы для того, чтобы публично-правовые образования могли впервые задуматься о том, каким образом повысить эффективность и результативность бюджетных расходов:

- ❑ во-первых, была проведена реформа разграничения расходных обязательств и доходных источников публично-правовых образований, что позволило в значительной степени ликвидировать “нефинансируемые мандаты” и упорядочить планирование расходов и доходов на каждом уровне власти;
- ❑ во-вторых, были реализованы мероприятия по созданию и развитию казначейской системы исполнения бюджета, что обеспечило учет и исполнение действующих обязательств, управление единым счетом бюджета, формирование бюджетной отчетности;
- ❑ в-третьих, была сформирована правовая оболочка, позволяющая переходить к новой организации бюджетного процесса, ориентируясь на принципы эффективности и результативности: обновленный БК РФ, бюджетные послания, программные документы, концепции реформ, федеральные порядки по функционированию отдельных инструментов и т. д. Несомненно, существуют значительные пробелы в части методических документов и процедурных актов, тем не менее создана правовая основа для применения новых инструментов и процедур;
- ❑ в-четвертых, за основу реформирования бюджетного процесса* была взята модель бюджетирования, ориентированного на результат, т. е. оптимизировать расходование бюджетных средств предполагалось за счет перехода к планированию перечня не только расходов как таковых, но и желаемых результатов. В ходе реформирования в первую очередь был осуществлен переход от однолетнего к среднесрочному финансовому планированию, что позволило обеспечить более



В условиях нехватки бюджетных средств необходимо продуманно перераспределять их между направлениями и оптимизировать бюджетные процедуры.

* Ключевые подходы к реформе бюджетного процесса были сформулированы в Концепции реформирования бюджетного процесса в 2004–2006 гг., утв. постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249.



Разделение расходных обязательств на действующие и принимаемые призвано зафиксировать обязательность и приоритетность финансирования действующих обязательств и наложить ограничение на принятие новых.

понятные и стабильные “правила игры” не только для всех участников бюджетного процесса, но и для сторонних заинтересованных лиц;

- ☐ в-пятых, центральное место в системе планирования и исполнения бюджетов всех уровней заняли государственные и муниципальные услуги как основной объект управления. В результате в бюджетном процессе появилось значительное число новых инструментов и процедур: формирование государственных и муниципальных заданий, утверждение перечней государственных и муниципальных услуг, формирование требований к качеству оказания, нормирование затрат на оказание услуг и т. д.;
- ☐ в-шестых, были созданы предпосылки для применения новых форм оказания государственных услуг, сформирована нормативная правовая база для создания и функционирования государственных и муниципальных учреждений: автономных и казенных – бюджетных учреждений нового типа.

В результате указанных изменений перед органами государственной власти и местного самоуправления появилось множество новых задач по реформированию организации бюджетного процесса в целях учета принципа эффективности и результативности бюджетных расходов.

В первую очередь необходимо упомянуть переход к **среднесрочному бюджетному планированию**, что на региональном и местном уровнях предполагает возможность выбора разрабатываемого среднесрочного документа (ст. 169 БК РФ): либо региональный (местный) бюджет на три года, либо совокупность среднесрочного финансового плана (ст. 174 БК РФ) и бюджета на один год. При этом разрабатываемые трехлетние документы должны носить не “теоретический” характер, а являться жесткой основой для планирования последующих периодов, так называемая скользящая трехлетка. Решение о схеме среднесрочного планирования в конкретном регионе или муниципальном образовании принимает соответствующее публично-правовое образование, что требует серьезной корректировки законов (решений) о бюджетном процессе. Более того, значительное число уже существующих инструментов также стали среднесрочными: обоснование бюджетных ассигнований, лимиты бюджетных обязательств, реестр расходных обязательств и т. д., что потребовало внесения соответствующих изменений в порядок их формирования.

Также существенным нововведением стало разделение расходных обязательств на действующие и принимаемые и установление требования об их раздельном планировании (ст. 174.2 БК РФ). Данная мера была призвана зафиксировать обязательность и приоритетность финансирования действующих обязательств и наложить ограничение на принятие новых. При таком подходе принятие решения об утверждении той или иной новой программы, нового мероприятия или объекта капитального строительства должно осуществляться по установленной методике и при наличии планируемых бюджетных ассигнований в будущем периоде.

Таким образом, чтобы выполнить данное условие, при организации бюджетного процесса местные администрации должны были разработать методику планирования бюджетных ассигнований на исполнение действующих и принимаемых обязательств, регулирующие подходы к планированию бюджетных ассигнований на финансирование:

- ☐ действующих обязательств с указанием механизмов корректировки объема ассигнований из года в год, процедур увеличения/уменьшения бюджетных ассигнований, отмены действующих обязательств;

- ☐ принимаемых обязательств с указанием принципов и критериев их отбора, механизма расчета возможных бюджетных ассигнований с учетом существующего объема действующих обязательств и основных показателей бюджета (объема доходов, дефицита, источников финансирования дефицита, расчетной долговой емкости и т. д.).

Следует отметить, что вопросы принятия новых обязательств, как правило, лежат за пределами бюджетного процесса и носят исключительно политический характер. В связи с этим решение о новых расходах затруднительно уложить в рамки четкой методологии. Вместе с тем наличие стандартной методики принятия решения о новых обязательствах, не учитывающей политическую составляющую, позволяет получить дополнительный аргумент в споре за неувеличение нагрузки на бюджет. Еще одно изменение коснулось подходов к формированию целевых программ. В рамках реформы ст. 179 БК РФ было установлено, что в бюджетах всех уровней могут формироваться **долгосрочные целевые программы** (далее – ДЦП). К настоящему времени процедура разработки, утверждения и реализации ДЦП на федеральном уровне не установлена, поэтому в большинстве случаев на региональном и местном уровнях практика в части ДЦП сводится к принятию ранее называемых региональными или муниципальными целевых программ с названием “долгосрочная целевая программа” и соблюдению формальных требований БК РФ. Таким образом, процедурные вопросы (порядок принятия решения о разработке, сроки реализации и т. д.) на региональном и местном уровнях решаются по традиционной схеме для целевых программ, вместе с тем ряд принципиальных вопросов ждет решения на федеральном уровне, а именно: место ДЦП в структуре целевых программ, широта охвата бюджета долгосрочными целевыми программами, механизмы корректировки и т. д.

Проводимая реформа затронула и деятельность субъектов бюджетного планирования* (далее – СБП). Их система планирования была дополнена документами, позволяющими увязать планируемые бюджетные расходы с непосредственными и конечными результатами деятельности органа власти (органа местного самоуправления). Так, у СБП появилась возможность планировать свою деятельность в рамках **докладов о результатах и основных направлениях деятельности** (далее – ДРОНД) и **ведомственных целевых программ** (далее – ВЦП).

ДРОНД представляет собой документ, содержащий структуру целей, задач и мероприятий СБП. При этом каждая из этих позиций обязательно характеризуется показателями конечного и (или) непосредственного результата, а все расходы, осуществляемые СБП, распределены по целям и задачам. Нормативного правового регулирования процедур разработки и утверждения ДРОНД нет ни для регионального, ни для местного уровней.

Ситуация с ВЦП более регламентирована, поскольку эти программы названы в ст. 179.3 БК РФ как одно из возможных направлений планирования бюджетных ассигнований. Ведомственные целевые программы представляют собой тактические документы, разрабатываемые СБП, отражающие детальные подходы к реализации тех

* Здесь и далее указан термин СБП, принятый впервые на федеральном уровне. В настоящей статье под этим термином понимаются органы местного самоуправления и государственной власти, которые участвуют в системе планирования бюджета и установления показателей результата. Тем не менее следует отметить, что существует множество видов организационных структур в органах власти субъектов РФ и органах местного самоуправления муниципальных образований, подходов к установлению перечня главных распорядителей бюджетных средств (нередко среди них указаны, например, бюджетные учреждения). В связи с этим автор считает, что принимать решение о том, кто будет являться так называемым субъектом бюджетного планирования (СБП), должна соответствующая администрация.



Определенные изменения коснулись подходов к формированию целевых программ.



Повысить эффективность расходов бюджета призван новый инструмент долгосрочного бюджетного планирования – государственное (муниципальное) задание.

целей, задач и мероприятий, которые запланированы в ДРОНД. Процедуры разработки, утверждения и реализации ВЦП регулируются в регионах высшим органом исполнительной власти субъекта РФ, в муниципальных образованиях – местной администрацией.

Следуя опыту федерального уровня, большинство субъектов РФ и многие муниципальные образования приняли решение о разработке СБП обоих типов документов, т. е. каждый СБП разрабатывает ДРОНД, под каждый ДРОНД разрабатывается несколько ВЦП. **В то же время ввиду отсутствия жестких нормативных требований к ДРОНД и ВЦП на уровне местного бюджета (в особенности в не крупных муниципалитетах) можно не делать столь сложную схему из нескольких документов, а формировать каждому СБП по одному отраслевому комплексному документу, содержащему систему целей и задач, характерную для ДРОНД, и подробный перечень мероприятий с планируемыми расходами и показателями результативности, что, как правило, является предметом ВЦП.** Такой подход позволяет значительно сократить трудозатраты специалистов.

Этот документ будет отличаться от традиционных отраслевых программ развития детальностью проработки. В нем должны быть приведены не общие слова о приоритетах и стратегиях развития, а конкретный перечень целей и задач с комплексом мероприятий, позволяющих их достичь, вплоть до количества проводимых семинаров, закупаемых компьютеров, разрабатываемых правовых актов и т. д.

Для проведения работы по данному направлению местной администрации необходимо принять нормативные правовые акты, регулирующие:

- ☐ перечень СБП, обязанных осуществлять разработку комплексного целевого документа;
- ☐ структуру документа, требования к основным разделам;
- ☐ сроки и процедуры разработки;
- ☐ механизм контроля за исполнением и мониторинга результативности;
- ☐ механизм досрочного прекращения и корректировки по результатам мониторинга.

Кроме того, возможна разработка методических рекомендаций, помогающих правильно формулировать цели и задачи, устанавливать показатели и распределять расходы по целям и задачам.

Идея бюджетирования, ориентированного на результат, спустилась также и на уровень государственных (муниципальных) учреждений. **Основной “расчетной единицей” на этом уровне стала государственная (муниципальная) услуга.** В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 23.06.2008 “О бюджетной политике в 2009–2011 годах” было акцентировано внимание на слабую ориентированность бюджетных учреждений на повышение качества оказываемых услуг и эффективное использование бюджетных ассигнований. В качестве механизма повышения эффективности расходов бюджета был предложен новый инструмент долгосрочного бюджетного планирования – **государственное (муниципальное) задание**, что в свою очередь предполагает принятие мер по повышению качества услуг.

С точки зрения муниципального уровня, действующая редакция БК РФ в сфере управления муниципальными услугами устанавливает:

- ☐ понятия муниципальных услуг, муниципального задания;
- ☐ потребителей муниципальных услуг (закрепляется в муниципальном задании);
- ☐ кем оказываются муниципальные услуги (органами местного самоуправления, бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами);

- ☐ содержание муниципального задания (требования к объему, составу, качеству, условиям, порядку и результатам оказания муниципальных услуг).

В то же время БК РФ не устанавливает общий порядок формирования и финансового обеспечения муниципального задания, процедуры работы с муниципальными заданиями и определения состава оказываемых услуг (выполняемых работ).

В рамках управления муниципальными услугами перед местной администрацией стоит задача разработки следующих документов:

- ☐ методология оценки потребности в предоставлении муниципальных услуг;
- ☐ перечень муниципальных услуг;
- ☐ порядок формирования и финансового обеспечения муниципального задания;
- ☐ административные регламенты и (или) стандарты (требования к качеству) оказания муниципальных услуг.

Немаловажным аспектом управления муниципальными услугами является необходимость определения объема выделяемых ассигнований исходя из планируемого результата. **БК РФ закрепляет инструмент муниципальных заданий в качестве основы для составления проектов бюджетов в части планирования бюджетных ассигнований на оказание муниципальными учреждениями и иными некоммерческими организациями муниципальных услуг (выполнение работ).** Для федерального уровня указано*, что финансовое обеспечение выполнения государственного задания осуществляется федеральным органом исполнительной власти с учетом расчетно-нормативных затрат на их оказание.

Приказом Минфина России от 22.10.2009 № 105н утверждены Методические рекомендации по определению расчетно-нормативных затрат на оказание федеральными органами исполнительной власти (далее – ФОИВ) и (или) находящимися в их ведении федеральными государственными бюджетными учреждениями государственных услуг (выполнение работ), а также расчетно-нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных бюджетных учреждений. Указанный документ описывает различные пути определения расчетно-нормативных затрат. Окончательное же решение о том, как следует определять данные нормативы, остается за ФОИВ. В Методических рекомендациях используется подход, основанный на распределении затрат между “затратами на оказание услуги” и “затратами на содержание имущества”.

Субъекты РФ и муниципальные образования в настоящее время могут самостоятельно принимать решения о том, использовать ли при определении объемов бюджетного финансирования учреждений нормативы затрат либо нет, и в рамках какой методологии это следует делать.

Необходимо отметить, что введение расчетно-нормативных затрат не призвано радикально менять систему бюджетного планирования, оно направлено на помощь органам местного самоуправления в развитии и оптимизации бюджетной сети.

Для целей внедрения данного механизма местной администрации необходимо разработать методологию установления нормативов стоимости муниципальных услуг и определить нормативно установленное минимальное обеспечение деятельности учреждений и органов местного самоуправления, которое должно служить основанием для установления нормативов стоимости услуг.

* Постановлением Правительства РФ от 29.12.2008 № 1065 утвержден порядок формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания.



Введение расчетно-нормативных затрат направлено на помощь органам местного самоуправления в развитии и оптимизации бюджетной сети.



Действующее законодательство позволяет провести реструктуризацию существующей бюджетной сети и распределить все существующие учреждения по новым типам исходя из специфики деятельности, кадрового состава, доли доходов от оказания платных услуг.

Помимо указанных механизмов повышения эффективности и результативности расходования бюджетных средств на предоставление (государственных) муниципальных услуг, важным шагом на пути повышения качества функционирования государственных (муниципальных) учреждений стало создание предпосылок для развития новых форм оказания услуг – **автономные и казенные учреждения, бюджетные учреждения нового типа**. До недавнего времени финансирование всех государственных и муниципальных учреждений осуществлялось по установленной смете, которая из года в год корректировалась методом индексации прежнего уровня бюджетного финансирования учреждения. При этом реальные потребности учреждений в бюджетных средствах не учитывались. Результаты работы учреждений и качество оказываемых ими услуг также в расчет практически не принимались. В подобных условиях заинтересованность учреждений в улучшении организации своей работы, повышении качества услуг и эффективности расходов была недостаточно высокой.

В связи с этим в настоящее время на федеральном уровне сформированы правовые основы для развития новых типов учреждений – автономные, казенные учреждения и бюджетные учреждения нового типа. Установленный срок полномасштабного перехода к работе учреждений трех типов – 1 января 2012 г. До этого момента на федеральном уровне, в субъектах РФ и муниципальных образованиях потребуются разработать и принять серию подзаконных правовых актов, распределить существующие государственные (муниципальные) учреждения между тремя типами, провести работу по внесению изменений в их уставы.

Таким образом действующее законодательство позволяет провести реструктуризацию существующей бюджетной сети и распределить все существующие учреждения по новым типам исходя из специфики деятельности, кадрового состава, доли доходов от оказания платных услуг и т. д. **Обоснованная реструктуризация бюджетной сети должна привести к росту качества оказываемых учреждениями муниципальных услуг, удовлетворенности населения и повышению эффективности и результативности бюджетных расходов.**

О каких еще ключевых факторах эффективного бюджетного процесса, не регламентированных в законодательстве, не стоит забывать?

Открытость органов местного самоуправления. Значительная доля негативного восприятия проводимых органами местного самоуправления мероприятий, тем более реформирования, основана на отсутствии или недостаточности освещения этой деятельности в средствах массовой информации. Мнение населения в такой ситуации складывается не из реального понимания того, что делается и к чему это должно привести, а из слухов, привычки не верить власти и в целом негативного настроения к изменениям. Особенно ярко такие провалы видны на федеральном уровне (пенсионная реформа, реструктуризация бюджетного сектора и т. д.), но и на местном уровне, где органы местного самоуправления находятся в непосредственной близости от населения, такие ситуации нередки. Решение данной проблемы лежит в регулярном и планомерном разъяснении проводимых реформ, их последствий для всех категорий граждан, сложностей и капканов, которые встречаются на пути реформирования, и т. д. Такая открытость позволит избежать социальных потрясений (как, например, это было с так называемой монетизацией льгот) и общего недовольства действующей администрацией.

Мониторинг удовлетворенности населения. Проводить оценку удовлетворенности населения муниципальными услугами и выявлять потенциальные потребности

методами простых социологических опросов – задача важная и нужная. Как правило, основным предлогом не проводить такие опросы является нехватка денег. Однако это справедливо для масштабных исследований с привлечением специализированных организаций. Но для выяснения небольшого, но актуального спектра вопросов в конкретной сфере не нужны значительные финансовые затраты. Можно, например, разложить анкеты буквально из трех – пяти простых вопросов на входе в детские сады (выяснить, удовлетворены ли родители качеством питания и методических пособий), в поликлиники (чтобы определить, сколько в среднем каждый пациент сидит в очереди и доволен ли он оказанным ему вниманием), в школы (какие еще дополнительные предметы хотели бы увидеть родители в учебном плане)* и т. д. Учет результатов таких опросов поможет значительно повысить качество предоставляемых услуг и заметно улучшить отношение населения к местной администрации.

Уровень квалификации специалистов органов местного самоуправления.

Масштабность и скорость проводимых реформ требуют постоянного повышения квалификации задействованных специалистов. Речь идет не только об официальном обязательном повышении квалификации, но и об участии в актуальных семинарах и конференциях, изучении специализированных печатных изданий, обмене опытом с соседними или сопоставимыми муниципальными образованиями. К сожалению, во многих случаях времени и финансов на такие мероприятия не хватает, и это сказывается на качестве разрабатываемых правовых актов и программных документов, скорости обработки информации, качестве межведомственного взаимодействия.

Уровень заинтересованности специалистов органов местного самоуправления. Конечно, уровень заработной платы, характерный для специалистов и руководителей органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, бюджетная обеспеченность которых значительно ниже среднего, невысок. Соответственно и материальная мотивация к быстрому и качественному труду практически отсутствует. В данном случае немного облегчить ситуацию может нематериальное стимулирование: повышение престижа профессии, благодарственные письма, публичное высказывание благодарности – все то, что позволяет специалистам понимать, что их труд ценится и приносит пользу.

Налаживание эффективного межведомственного взаимодействия. Разногласия между органами власти были одним из сильнейших тормозов в ходе разработки и внедрения реформ на федеральном уровне. Местный уровень не является исключением. Противоречия и противостояние между органами местного самоуправления также приводят к замедлению или даже приостановке проводимых мероприятий, что негативно сказывается на качестве бюджетного процесса и соответственно на эффективности и результативности бюджетных расходов.

Рассмотренные в статье подходы к организации бюджетного процесса на принципах эффективности и результативности бюджетных расходов не дают однозначного рецепта: как сделать так, чтобы расходы были эффективными и результативными. Решение данной задачи кроется в кропотливом и тонком налаживании бюджетного процесса, направленном на формирование организационной и методологической оболочки, позволяющей принимать обоснованные решения о распределении бюджетных ассигнований и оказывать муниципальные услуги (выполнять функции органов местного самоуправления) на высоком качественном уровне.

* Например, такой опрос в одном из муниципальных образований показал не только потребность в проведении дополнительных занятий по предметам, не входившим в учебный план, но и готовность родителей оплачивать такие занятия самостоятельно.



Масштабность и скорость проводимых бюджетных реформ требуют постоянного повышения квалификации задействованных специалистов.